

**Мірошниченко О.А.**

*к.ю.н., доцент, Чернігівський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти імені К. Д. Ушинського*

## **ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НОРМ ЧИННОГО ТА НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»**

Трудові відносини державних службовців в Україні на сьогодні регулюються трудовим законодавством. Однак, особливості їх праці визначаються також Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року та іншими нормативно-правовими актами, які регулюють порядок проходження державної служби в Україні.

17 листопада 2011 року було прийнято новий Закон України «Про державну службу», яким передбачено зміну правового регулювання сфери державної служби в Україні. Даний Закон набуде чинності 01 січня 2015 року. З прийняттям цього Закону знову виникло питання галузевої належності трудових відносин державних службовців до трудового чи адміністративного права. Тому зараз актуальним є визначення особливостей правового регулювання трудових відносин державних службовців в Україні та ефективності норм нового Закону. Процес становлення, розвитку трудових, службово-трудова відносин державних службовців досліджувався у вітчизняній юридичній літературі багатьма науковцями. Цій проблемі присвячені праці В.С. Венедіктова [4], В.В. Жернакова [5], М.І. Іншина [6], П.Д. Пилипенка [7], О.І. Процевського [8] та інших вчених. Не зважаючи на значну кількість робіт з цієї тематики, дане питання є досить актуальним сьогодні та потребує подальшого вивчення.

Представники науки трудового права правомірно вважають, що трудові відносини державних службовців, зокрема, прийняття їх на роботу (службу), переведення, звільнення, робочий час, оплату праці необхідно включати до предмета трудового права. У контексті чинного нині Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 року [2], ці елементи дійсно входять до складу трудових правовідносин та регулюються КЗпП України, з урахуванням передбачених у цьому законі особливостей. Іншими словами, положення цього Закону забезпечують диференціацію правового регулювання трудових відносин державних службовців порівняно з іншими категоріями найманих працівників.

Порівняльний аналіз чинного та нового законів «Про державну службу» показав, що новий Закон України «Про державну службу» містить концептуально інший підхід стосовно правового регулювання трудових

відносин державних службовців. Даним законом охоплено майже всі аспекти правового регулювання трудових відносин державних службовців. При цьому, сфера дії нового Закону, суттєво відрізняється від чинного Закону «Про державну службу». Новий Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку зі вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця. Сфера дії чинного Закону розповсюджується на суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. Аналіз норм цих двох законів показує, що ці документи суттєво відрізняються один від одного. У новому законі змінено погляд на сутність державної служби. Так, відображене у законодавчій дефініції призначення державної служби, яке раніше охоплювало лише виконання завдань і функцій держави, відтепер акцентоване на підготовку пропозицій державними службовцями щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. Тепер за Законом державна служба має сприйматись не як суто допоміжний інститут держави, за допомогою якого функціонували державні органи, – а передусім як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, колективних інтересів суспільства.

Відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби, які за своєю правовою природою є трудовими відносинами, регулюються цим Законом, якщо інше не передбачено спеціальним законом. При цьому, дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом. Таким чином, можна зробити висновок, що в даному випадку йдеться про можливість субсидіарного застосування норм трудового права до трудових відносин державних службовців, яке спрямоване на подолання прогалин в одній галузі права за допомогою винятково норми права іншої галузі.

Ефективною новелою цього Закону є виключення з інституту державної служби посад допоміжного персоналу державних органів, працівників державних підприємств, установ і організацій.

У новому Законі деталізовано регулювання багатьох аспектів державної служби, а саме: процедури конкурсного добору на посади; оформлення вступу, проходження, звільнення зі служби; випробування при призначенні; порядку переведення та відрядження службовців; організації службової діяльності та її оцінки; підвищення професійної кваліфікації; підстав і порядку припинення служби, притягнення службовців до

відповідальності; порядку ведення особової справи службовців; порядку передачі службовцем справ і майна при звільненні зі служби тощо.

При цьому, на мій погляд, недопрацьованою є стаття 19 нового Закону, яка має досить невдалу назву «Початок службових відносин» та якою визначено, що службові відносини особи, яка вступає на державну службу вперше, розпочинаються з дня складення присяги, а в разі наступного призначення на посаду державної служби - з дня такого призначення. Логічніше було б дану статтю назвати «Службові відносини державних службовців». Крім того, з норм ст.18 та ст.19 виходить, що присяга складається лише один раз, коли особа вступає на державну службу вперше. При цьому виникає логічне запитання: чому не потрібно скласти присягу, при вступі на державну службу вдруге, чи втретє через певний проміжок часу? Видається, що правильніше було б при повторному проходженні державної служби, через певний проміжок часу, також в обов'язковому порядку скласти присягу державного службовця. Даний факт посилив би вимоги до проходження державної служби та відповідальність державного службовця.

До негативних новел даного закону слід віднести ускладнену класифікацію посад державної служби.

Важливою також є стаття 30 Закону, якою регулюються питання підвищення рівня професійної компетентності державного службовця. Ефективність даної норми буде залежати від того, яким чином дана норма буде реалізована на практиці. Хотілося б зупинитися на ч.1 даної статті, де визначено, що підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться за кошти державного бюджету, *інших джерел, не заборонених законом*, у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством. Виникає запитання, які інші джерела, не заборонені законом, мав на увазі законодавець? І чи не підпадатимуть такі джерела під дію Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції?».

Позитивною є норма ч.4 цієї статті, в якій зазначено, що підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться в разі потреби, *але не рідше одного разу на три роки*. Згідно положень ст. 2 КЗпП, підвищення трудової кваліфікації працівника є одним з його основних трудових прав. Аналіз спеціального законодавства України, що регулює

трудові відносини окремих категорій осіб, також дає можливість дійти висновку, що підвищення кваліфікації у більшості випадків виступає не обов'язком, а саме правом працівника. Відповідно до норм Закону «Про державну службу», який набере чинності з 01 січня 2015 року, право на підвищення кваліфікації переходить у категорію обов'язків працівника.

Не можна обійти поза увагою таке важливе питання, визначене розділом 8 нового закону як дисциплінарна та майнова відповідальність державного службовця. Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. Статтею 14 чинного Закону України «Про державну службу» визначено лише особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Аналіз норм нового Закону «Про державну службу» показує, що у ч.3. ст.52 розширено перелік дисциплінарних проступків.

Позитивними новелами даного Закону є: а) за кожний дисциплінарний проступок накладається одне дисциплінарне стягнення; б) обов'язкове врахування характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку, ступеню вини державного службовця. Такі норми сприятимуть прийняттю об'єктивного рішення керівником органу щодо виду дисциплінарного стягнення.

Слід зазначити, що у ст.53 нового Закону досить детально регламентовано порядок застосування дисциплінарних стягнень, що також є позитивним моментом. Новим Законом передбачено право державного службовця оскаржувати до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби незаконні дії керівника державного органу, який повинен обов'язково провести службове розслідування у встановленому законодавством порядку з метою встановлення факту порушення прав особи, наданих цим Законом, або відсутності такого факту і вжити відповідні заходи у межах повноважень.

Проведене дослідження показало, що маючи позитивний характер значної частини новел, новий Закон України «Про державну службу» містить низку суттєвих недоліків, які викликають сумніви у його спроможності забезпечити якісне реформування інституту державної служби. При цьому, намагання законодавця вивести правове регулювання державної служби із під дії трудового законодавства не призведе до позитивних результатів та не є цілком правомірним.

**Мірошниченко, О.А. Порівняльний аналіз норм чинного та нового Закону України "Про державну службу" [Текст] / О.А. Мірошниченко // Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і**

**суспільства : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м.  
Суми, 5-7 червня 2014 р. / Ред.кол.: В.С. Венедіктов, А.М. Куліш, М.М.  
Бурбика; За ред.: В.С. Венедіктова, А.М. Куліша. - Суми : СумДУ, 2014. - С.  
218-222.**